



JUSTITSMINISTERIET

Lovafdelingen

REDEGØRELSE TIL FOLKETINGET

OM

FORVALTNINGENS ANVENDELSE AF TVANGSINDGREB OG OPLYSNINGSPLIGTER UDEN FOR STRAFFERETSPLEJEN

FEBRUAR 2008

Slotsholmsgade 10
1216 København K.

Telefon 7226 8400
Telefax 3393 3510

www.justitsministeriet.dk
jm@jm.dk

INDHOLDSFORTEGNELSE

	Side
1. Indledning	1
2. Kort oversigt over retssikkerhedslovens regler	2
3. Erfaringerne med retssikkerhedsloven inden for udvalgte forvaltningsområder	3
3.1. Indledning	3
3.2. Beskæftigelsesministeriet	4
3.3. Miljøministeriet	5
3.4. Skatteministeriet	7
3.5. Fødevarerministeriet	8
3.6. Justitsministeriets generelle vurdering af retssikkerhedslovens anvendelse i praksis	10
4. Oversigt over bestemmelser vedtaget efter 1. januar 2007 med hjemmel til at gennemføre tvangsindgreb, der er omfattet af retssikkerhedsloven	12
4.1. Generelt	12
4.2. Bestemmelser, der viderefører hidtidige tilsvarende bestemmelser	13
4.3. Bestemmelser, der udvider anvendelsesområdet for gældende bestemmelser	13
4.4. Nye hjemler, der giver offentlige myndigheder adgang til at foretage tvangsindgreb, der er omfattet af retssikkerhedsloven	13
5. Sammenfatning	14

1. Indledning

Ved lov nr. 442 af 9. juni 2004 om retssikkerhed ved forvaltningens anvendelse af tvangsindgreb og oplysningspligter (herefter retssikkerhedsloven) blev der gennemført en samlet regulering af en række spørgsmål, som vedrører tilfælde, hvor en forvaltningsmyndighed har mulighed for uden for strafferetsplejen at foretage visse former for tvangsindgreb uden forudgående retskendelse, herunder navnlig såkaldte kontrol- og tilsynsbesøg. Loven regulerer endvidere visse spørgsmål, der kan opstå i tilfælde, hvor borgere og virksomheder er forpligtede til at meddele oplysninger til en forvaltningsmyndighed. Loven trådte i kraft den 1. januar 2005.

En kort oversigt over de enkelte regler i loven findes under pkt. 2 nedenfor. Loven er optaget som bilag 1 til redegørelsen.

Loven bygger på betænkning nr. 1428/2003 udarbejdet af Retssikkerhedskommissionen, der blev nedsat af justitsministeren i februar 2002.

Det fremgår af forarbejderne til loven, at Justitsministeriet efter lovens ikrafttræden årligt vil udarbejde en redegørelse til Folketinget om forvaltningens anvendelse af tvangsindgreb og oplysningspligter omfattet af loven. Formålet er at styrke den offentlige interesse og debat om borgernes retssikkerhed, jf. Folketingstidende (FT), 2003-2004, tillæg A, side 3107. Justitsministeriet afgav den første redegørelse til Folketinget den 9. februar 2007.

Af redegørelsen fra 2007 fremgår det, at det samlet set er Justitsministeriets opfattelse, at der på baggrund af oplysninger om tvangsindgreb foretaget af forskellige forvaltningsmyndigheder i 2005 ikke er grundlag for at antage, at retssikkerhedsloven generelt har givet anledning til væsentlige problemer i praksis, siden loven trådte i kraft den 1. januar 2005. Dette gælder både i forhold til de virksomheder mv., hvor der udføres kontrolbesøg, og i forhold til forvaltningsmyndighedernes tilrettelæggelse og udførelse af kontrolbesøg mv. Herudover indeholder redegørelsen fra februar 2007 en oversigt over bestemmelser i lovgivning, der er vedtaget i perioden 1. januar 2005 til 1. januar 2007, og som giver forvaltningsmyndigheder adgang til at gennemføre tvangsindgreb, der er omfattet af retssikkerhedsloven.

Denne redegørelse indeholder – foruden en kort oversigt over retssikkerhedslovens regler i pkt. 2 – en omtale af praksis på udvalgte områder med hensyn til anvendelse af tvangsindgreb omfattet af loven, jf. pkt. 3 nedenfor. Redegørelsens pkt. 4 indeholder en omtale af ny lovgivning, der vedrører den offentlige forvaltnings adgang til at foretage tvangsindgreb omfattet af loven, og pkt. 5 indeholder en sammenfatning.

Ved lov nr. 525 af 6. juni 2007 blev § 1, stk. 5, i retssikkerhedsloven ophævet, således at lovens regler om tvangsindgreb fra den 1. januar 2008 også gælder i de tilfælde, hvor der efter lovgivningen stilles krav om forudgående retskendelse. Baggrunden for denne lovændring var, at de

hensyn, der ligger bag retssikkerhedslovens kapitel 2 og 3, også gør sig gældende for så vidt angår tvangsindgreb, som foretages efter indhentet retskendelse.

2. Kort oversigt over retssikkerhedslovens regler

Loven indeholder bl.a. generelle regler om den fremgangsmåde, som forvaltningsmyndighederne skal følge ved gennemførelsen af et tvangsindgreb, som er omfattet af loven (lovens kapitel 2). Det er bl.a. fastsat, at tvangsindgreb kun må anvendes, hvis mindre indgribende foranstaltninger ikke er tilstrækkelige, og hvis indgrebet står i rimeligt forhold til formålet med indgrebet (lovens § 2). Det er også bestemt, at en række af forvaltningslovens regler – bl.a. reglerne om inhabilitet, partsaktindsigt, begrundelse og klagevejledning – gælder ved gennemførelsen af tvangsindgreb omfattet af loven (lovens § 3).

Det er endvidere fastsat, at i sager om iværksættelse af tvangsindgreb omfattet af loven skal en myndighed, som mundtligt modtager oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder af betydning for beslutningen om iværksættelse af tvangsindgreb, eller som på anden måde er bekendt med sådanne oplysninger, gøre notat om indholdet af oplysningerne (lovens § 4). Det gælder dog ikke, såfremt oplysningerne i øvrigt fremgår af sagens dokumenter.

Herudover er det fastsat, at forud for gennemførelsen af en beslutning om iværksættelse af et tvangsindgreb omfattet af loven skal parten underrettes om beslutningen (lovens § 5, stk. 1). Underretningen skal ske skriftligt senest 14 dage, inden tvangsindgrebet gennemføres, og skal indeholde oplysninger om tid og sted for indgrebet, retten til at lade sig repræsentere eller bistå af andre efter forvaltningslovens § 8, hovedformålet med indgrebet og det faktiske og retlige grundlag for indgrebet, jf. forvaltningslovens § 24 (lovens § 5, stk. 2). Parten kan inden for en af myndigheden fastsat frist fremsætte indsigelse mod den truffe beslutning. Fastholdes beslutningen, skal dette begrundes skriftligt over for parten, jf. forvaltningslovens § 24, og meddelelsen om fastholdelse af beslutningen skal gives inden eller senest samtidig med gennemførelsen af tvangsindgrebet (lovens § 5, stk. 3).

Myndighedernes pligt til at underrette en part forud for et tvangsindgreb fraviges helt eller delvist i en række tilfælde. Det gælder, hvis øjemedet med tvangsindgrebets gennemførelse ville forspildes, hvis forudgående underretning skulle gives (§ 5, stk. 4, nr. 1), hvis hensynet til parten selv taler for det, eller partens rettigheder findes at burde vige for afgørende hensyn til andre private eller offentlige interesser (§ 5, stk. 4, nr. 2), hvis det er nødvendigt af hensyn til rigets udenrigspolitiske eller udenrigsøkonomiske interesser, herunder forholdet til EU (§ 5, stk. 4, nr. 3), hvis øjeblikkelig gennemførelse af tvangsindgrebet efter forholdets særlige karakter er påkrævet (§ 5, stk. 4, nr. 4), eller hvis forudgående underretning viser sig umulig eller er uforholdsmæssig vanskelig (§ 5, stk. 4, nr. 5).

Loven indeholder desuden regler om pligt for myndigheden til at forevise legitimation i forbindelse med gennemførelse af tvangsindgreb (lovens § 6), pligt til at udvise størst mulig skånsom-

hed under et tvangsindgrebs gennemførelse (lovens § 7) samt pligt til i en række tilfælde at udfærdige en rapport om udførelsen af et tvangsindgreb (lovens § 8).

Loven indeholder endvidere regler om forholdet til strafferetsplejen ved gennemførelsen af tvangsindgreb, som er omfattet af loven (lovens § 9). Det er således fastsat, at hvis en enkeltperson eller juridisk person med rimelig grund mistænkes for at have begået en strafbar lovovertrædelse, kan tvangsindgreb over for den mistænkte med henblik på at tilvejebringe oplysninger om det eller de forhold, som mistanken omfatter, alene gennemføres efter reglerne i retsplejeloven om strafferetsplejen (lovens § 9, stk.1). Det gælder dog ikke, hvis tvangsindgrebet gennemføres med henblik på at tilvejebringe oplysninger til brug for behandlingen af andre spørgsmål end fastsættelse af straf (lovens § 9, stk. 2). De nævnte regler finder tilsvarende anvendelse, hvis der i sagen rettes et tvangsindgreb mod andre end den mistænkte (lovens § 9, stk. 3). Den mistænkte kan under nærmere bestemte betingelser meddele samtykke til fravigelse af reglerne i § 9, stk. 1 og 3 (lovens § 9, stk. 4).

Loven indeholder endelig en bestemmelse om retten til ikke at inkriminere sig selv mv. (lovens § 10). Bestemmelsen indebærer bl.a., at hvis der er konkret mistanke om, at en enkeltperson eller juridisk person har begået en lovovertrædelse, der kan medføre straf, gælder bestemmelser i lovgivningen mv. om pligt til at meddele oplysninger til myndigheden ikke i forhold til den mistænkte, medmindre det kan udelukkes, at de oplysninger, som søges tilvejebragt, kan have betydning for bedømmelsen af den formodede lovovertrædelse (lovens § 10, stk. 1).

3. Erfaringerne med retssikkerhedsloven inden for udvalgte forvaltningsområder

3.1. Indledning

Det er som nævnt forudsat i forarbejderne til retssikkerhedsloven, at den årlige retssikkerhedsredegørelse skal indeholde en omtale af praksis på udvalgte områder med hensyn til anvendelse af tvangsindgreb omfattet af loven.

Redegørelsen indeholder en beskrivelse af praksis inden for følgende ministeriers områder: Beskæftigelsesministeriet, Miljøministeriet, Skatteministeriet og Fødevareministeriet.¹ Justitsministeriet har anmodet disse ministerier om oplysninger vedrørende de enkelte kontrolmyndigheder inden for ministeriernes forvaltningsområder. Justitsministeriets høringsbrev til de nævnte ministerier er optaget som bilag 2 til redegørelsen.

Baggrunden for at udvælge de nævnte ministerier er, at der foretages et betydeligt antal kontrolbesøg mv. inden for disse ministeriers områder, og at der er tale om kontrolbesøg mv. inden for

¹ Som det fremgår af pkt. 3.5 nedenfor er der medtaget oplysninger om Fødevarestyrelsens kontrolvirksomhed i oktober 2006, hvor styrelsen hørte under det daværende ministerium for Familie- og Forbrugeranliggender. Fødevarestyrelsen hører nu under Fødevareministeriet, jf. kongelig resolution af 23. november 2007.

vidt forskellige forvaltningsområder. Der kan herudover peges på, at det er anført i Retsudvalgets betænkning af 27. maj 2004 over lovforslag nr. L 96, at der i redegørelsen skal indgå de erfaringer med lovens anvendelse, som en række forvaltningsmyndigheder – herunder Arbejdstilsynet, miljømyndighederne og skattemyndighederne – vil indhøste i tiden efter lovens ikrafttræden.

Pkt. 3.2-3.5 nedenfor indeholder en omtale af praksis inden for de nævnte ministeriers områder. Pkt. 3.6 indeholder på baggrund heraf Justitsministeriets generelle vurdering af retssikkerhedslovens anvendelse i praksis.

3.2. Beskæftigelsesministeriet

3.2.1. Inden for Beskæftigelsesministeriets område udføres kontrolbesøg mv., der er omfattet af retssikkerhedsloven, af Arbejdstilsynet og Arbejdsdirektoratet. De oplysninger, som Justitsministeriet har modtaget fra Beskæftigelsesministeriet, kan sammenfattes således:

Myndighed	Måned	Uvarslede kontrolbesøg	Varslede kontrolbesøg	Antal kontrolbesøg i alt	Politianmeldelser i 2006
Arbejdstilsynet	November 2006	4481	1690	6171	408
Arbejdsdirektoratet	November 2006	74	0	74	0
Beskæftigelsesministeriet i alt	November 2006	4555	1690	6245	408

3.2.2. *Arbejdstilsynet* har oplyst, at de uvarslede tilsynsbesøg er foretaget efter retssikkerhedslovens § 5, stk. 4, nr. 1, hvorefter forudgående underretning om en beslutning om iværksættelse af et tvangsindgreb kan undlades, hvis øjemedet med tvangsindgrebets gennemførelse ellers ville forspildes. Arbejdstilsynet har oplyst, at det ikke kan afvises, at der også er blevet henvist til undtagelsesbestemmelsen i retssikkerhedslovens § 5, stk. 4, nr. 4 – hvorefter forudgående underretning undlades, hvis øjeblikkelig gennemførelse af tvangsindgrebet efter forholdets særlige karakter er påkrævet – i tilfælde, hvor der er behov for at stoppe en bestemt arbejdsproces.

Arbejdstilsynet har oplyst, at det ikke er erfaringen, at virksomhederne har indsigelser eller indvendinger mod, at Arbejdstilsynet udfører sin tilsynsvirksomhed. Det gælder både i forhold til varslede og uvarslede tilsynsbesøg.

Arbejdstilsynet har endvidere oplyst, at der ikke i forbindelse med politianmeldelserne er opstået spørgsmål i forhold til retssikkerhedsloven om gennemførelse af tvangsindgreb eller opstået spørgsmål om anvendelse af en pligt til at meddele oplysninger til den offentlige forvaltning.

3.2.3. Samtlige kontrolbesøg mv., som *Arbejdsdirektoratet* udførte i november 2006, var uvarslede efter undtagelsesbestemmelsen i retssikkerhedslovens § 5, stk. 4, nr. 1, hvorefter forudgående

underretning om en beslutning om iværksættelse af et tvangsindgreb kan undlades, hvis øjemedet med tvangsindgrebets gennemførelse ellers ville forspildes.

Arbejdsdirektoratet har oplyst, at kontrolbesøgene, der forsøges gennemført til mindst mulig gene for virksomhedens drift, ikke har givet anledning til nævneværdige indvendinger fra virksomhederne eller de ansatte. Arbejdsdirektoratet har endvidere oplyst, at arbejdgiverne eller arbejdsgivernes repræsentant samt de ansatte orienteres ved samtlige kontrolbesøg om deres pligt til at medvirke ved eftersynet og omfanget af deres oplysningspligt efter arbejdsløshedsforsikringsloven. Arbejdsdirektoratet har endelig oplyst, at anvendelsen af retssikkerhedslovens regler ikke har givet anledning til problemer i praksis.

3.3. Miljøministeriet

3.3.1. Inden for Miljøministeriets område udføres kontrolbesøg mv., der er omfattet af retssikkerhedsloven, af kommuner, Miljøstyrelsen eller af Skov- og Naturstyrelsen.² De oplysninger, som Justitsministeriet har modtaget fra Miljøministeriet, kan sammenfattes således:

Myndighed	Måned	Uvarslede kontrolbesøg	Varslede kontrolbesøg	Antal kontrolbesøg i alt	Politianmeldelser i 2006
Kommuner ³	Se note ⁴	134	1467	1601	55 ⁵
Miljøstyrelsen og Skov- og Naturstyrelsen	Se note 4	27	6	33	325 ⁶
I alt inden for Miljøministeriets område		161	1473	1634	380

² Amterne blev som bekendt nedlagt den 1. januar 2007. Det har derfor ikke været muligt at skaffe oplysninger om amternes anvendelse af retssikkerhedsloven for så vidt angår de love, der hører under Miljøministeriets område, i 2006. En række statslige myndigheder (SKAT, Forsvarsministeriet, Søfartsstyrelsen og Plantedirektoratet) fører tilsyn med visse af Miljøministeriets regler. Tilsyn udført af disse myndigheder er ikke medtaget. Politianmeldelser, som Miljøministeriet har foretaget på baggrund af tilsyn udført af disse myndigheder, er dog medtaget.

³ 23 af de 98 nye kommuner har ikke svaret. Miljøministeriet har oplyst, at materialet er mangelfuldt på grund af kommunesammenlægningen den 1. januar 2007, og de nye kommuner har derfor været nødt til at rekonstruere data fra en række tidligere kommuner. Det betyder, at de indberettede tal er usikre. Herudover har en del kommuner trods rykkere ikke besvaret Miljøstyrelsens forespørgsel om oplysninger om kontrolvirksomhed, der er omfattet af retssikkerhedsloven.

⁴ De pågældende myndigheder er anmodet om at oplyse om antallet af foretagne kontrolbesøg mv. omfattet af reglerne i retssikkerhedslovens kapitel 2, jf. § 1, stk. 1, som blev foretaget i én måned i 2006 (enten september, oktober eller november 2006).

⁵ Det bemærkes, at Miljøministeriet har oplyst, at ministeriet i forbindelse med kommunernes årlige indberetning om deres tilsynsaktivitet har fået oplyst, at det samlede antal politianmeldelser i 2006 for overtrædelse af miljøbeskyttelsesloven og visse andre love er 150.

⁶ Miljøministeriet har oplyst, at langt hovedparten af de tilfælde, hvor der er foretaget politianmeldelse, vedrører overtrædelse af reglerne om pant på emballage til øl og læskedrikke, hvor anmeldelserne foretages af Miljøstyrelsen på baggrund af, at SKAT fører tilsyn med, at reglerne overholdes.

3.3.2. *Kommunerne* har indberettet, at undtagelsesbestemmelserne i retssikkerhedslovens § 5, stk. 4, nr. 1, 2, 4 og 5, har været anvendt. De oftest anvendte undtagelsesbestemmelser har været § 5, stk. 4, nr. 1 og 2, hvorefter forudgående underretning om en beslutning om iværksættelse af et tvangsindgreb kan undlades, hvis øjemedet med tvangsindgrebets gennemførelse ellers ville forspildes (nr. 1), eller hvis hensynet til parten selv taler for det, eller partens rettigheder findes at burde vige for afgørende hensyn til andre private eller offentlige interesser (nr. 2).

Kommunerne har indberettet, at der kun har været få indsigelser vedrørende de varslede kontrolbesøg mv., som stort set alle vedrører tidspunktet for gennemførelse af kontrolbesøget. Der har været enkelte andre indsigelser, herunder mod det mulige resultat af den varslede undersøgelse, f.eks. meddelelse af et påbud. De uvarslede kontrolbesøg mv. har efter det oplyste ikke givet anledning til indvendinger fra de pågældende virksomheder mv.

Kommunerne har fremsat en række bemærkninger om retssikkerhedslovens anvendelse i praksis, som kan sammenfattes således:

Blandt kommunerne og mange virksomheder, navnlig mindre virksomheder, opleves retssikkerhedsloven, herunder særligt varslingsreglerne, som unødigt bureaukratisk. Kommunerne møder tit manglende forståelse og interesse hos – særlig mindre – virksomheder og landbrug. Efter bestemmelsen i retssikkerhedslovens § 5, stk. 2, skal en part skriftligt underrettes senest 14 dage, inden tvangsindgrebet gennemføres. Denne frist er efter flere kommuners opfattelse for lang. Det gælder i hvert fald for små virksomheder og landbrug, der har svært ved at se så langt ud i fremtiden og derfor beder om ændring af tidspunktet i sidste øjeblik, ligesom disse virksomheder af og til også glemmer, at der er varslet tilsyn. Kommunerne har i den forbindelse også anført, at planlægning af tilsynet er blevet sværere og mere ufleksibel, da det er blevet vanskeligere med kort varsel at udføre mindre tilsyn og efterkomme ønsker fra virksomheder om, at tilsynet udføres med det samme. En del kommuner foreslår, at varslingsperioden nedsættes til f.eks. 7 dage som hovedregel, og at telefonisk aftale om tilsyn skal kunne erstatte varslingskrivelse.

Det anføres endvidere, at udformning af en varslings-/underretningsskrivelse opleves som uvenlig af nogle virksomheder. Det gælder særligt oplysningen om, at virksomhederne har ret til at lade sig repræsentere eller bistå, som opfattes som en anklage eller mistænkeliggørelse.

Visse kommuner anfører, at de har opdaget færre overtrædelser, fordi de varsler i større omfang end tidligere. Visse virksomheder har tilkendegivet, at det er urimeligt, at andre (konkurrerende) virksomheder varsles, hvilket betyder, at ulovligheder kan skjules.

3.3.3. De uvarslede besøg, som er udført af *Miljøstyrelsen og Skov- og Naturstyrelsen*, er alle sket efter retssikkerhedslovens § 5, stk. 4, nr. 1, hvorefter forudgående underretning om en beslutning om iværksættelse af et tvangsindgreb kan undlades, hvis øjemedet med tvangsindgrebets gennemførelse ellers ville forspildes.

Der har i et tilfælde været fremsat indsigelse vedrørende et varslet kontrolbesøg. Det blev gjort gældende, at den pågældende virksomhed ikke havde tid til kontrolbesøget. Der har ikke været fremsat indsigelser i anledning af uvarslede kontrolbesøg mv.

3.4. Skatteministeriet

3.4.1. Inden for Skatteministeriets område udføres kontrolbesøg mv., der er omfattet af retssikkerhedsloven, af SKAT. De oplysninger, som Justitsministeriet har modtaget fra Skatteministeriet, kan sammenfattes således:

Myndighed	Måned	Uvarslede kontrolbesøg	Varslede kontrolbesøg	Antal kontrolbesøg i alt	Politianmeldelser i 2006
SKAT	November 2006	Ikke oplyst	Ikke oplyst	4235	Ikke oplyst
Skatteministeriet i alt	November 2006	Ikke oplyst	Ikke oplyst	4235	Ikke oplyst

3.4.2. Skatteministeriet har oplyst, at der ikke foreligger særskilte tal for varslede og uvarslede tvangsindgreb. Hovedreglen er, at tvangsindgreb varsles, medmindre formålet med tvangsindgrebet ville forspildes ved en varsling, jf. retssikkerhedslovens § 5, stk. 4, nr. 1. Det sidstnævnte kan f.eks. være tilfældet ved arbejdsgiverkontrol efter kildeskattelovens § 86, stk. 2, hvor formålet med tvangsindgrebet kan være at undersøge, om en virksomhed beskæftiger personer, som ikke er indberettet til SKAT (f.eks. uregistreret eller illegal arbejdskraft). Disse uvarslede tvangsindgreb foretages ofte i samarbejde med Arbejdsdirektoratet, der kontrollerer, om en virksomhed uretmæssigt beskæftiger personer på dagpenge.

Herudover har Skatteministeriet oplyst, at tvangsindgreb i forbindelse med udbetalingskontrol af såkaldt negativ moms sker uden varsel efter retssikkerhedslovens § 5, stk. 4, nr. 2 (undladelse af varsling af hensyn til parten selv eller partens rettigheder findes at burde vige for afgørende hensyn til andre eller private interesser). Det er nødvendigt at undlade forudgående varsling, da udbetalingsfristen af negativ moms er tre uger efter rettidig angivelse til SKAT.

Skatteministeriet har endvidere oplyst, at visse tvangsindgreb, der sker på baggrund af EU-regler, foretages uvarslet efter retssikkerhedsloven § 5, stk. 4, nr. 3, hvorefter forudgående underretning kan undlades, hvis det er nødvendigt af hensyn til rigets udenrigspolitiske eller udenrigsøkonomiske interesser, herunder forholdet til EU.

Skatteministeriet har oplyst, at de indsigelser, der har været mod varslede tvangsindgreb, alene har været af praktisk karakter, såsom f.eks. tidspunktet for tvangsindgrebet, og altid har været løst inden iværksættelsen af tvangsindgrebet. Der er herudover hverken i forhold til varslede eller uvarslede tvangsindgreb registreret indsigelser eller indvendinger.

For så vidt angår bestemmelserne i retssikkerhedslovens § 9 (forholdet til strafferetsplejen ved gennemførelsen af tvangsindgreb) og § 10 (retten til ikke at inkriminere sig selv mv.) har Skatteministeriet oplyst, at disse bestemmelser ikke ses at have givet anledning til problemer eller klager. Der er ikke foretaget opgørelser af samtlige politianmeldelser inden for Skatteministeriets område.

Skatteministeriet har i øvrigt bemærket, at ministeriet for tiden behandler en klage til Folketingets Ombudsmand over en (tidligere) kommunal skatteforvaltning, som efter det oplyste ikke har overholdt reglerne om rettidig og skriftlig underretning om tvangsindgreb og udført en mangelfuld rapport efter retssikkerhedslovens § 8, stk. 2.

Skatteministeriet har endelig oplyst, at alle breve mv., som har betydning for administrationen af retssikkerhedsloven, er standardbreve, der skal sikre en ensartet procedure ved tvangsindgreb og pålæg af oplysningspligter.

3.5. Fødevarerministeriet

3.5.1. Inden for Fødevarerministeriets område udføres kontrolbesøg mv., der er omfattet af retssikkerhedsloven, af Direktoratet for FødevarerErhverv, Plantedirektoratet, Fiskeridirektoratet, Fødevarestyrelsen og Jordbrugskommissionerne.⁷ De oplysninger, som Justitsministeriet har modtaget fra Fødevarerministeriet, kan sammenfattes således:

Myndighed	Måned	Uvarslede kontrolbesøg	Varslede kontrolbesøg	Antal kontrolbesøg i alt	Politianmeldelser i 2006
Direktoratet for FødevarerErhverv	September 2006	0	9	9	0
Plantedirektoratet	September 2006	1653	609	2262	1
Fiskeridirektoratet	September 2006	884	0	884	175
Fødevarestyrelsen ⁸	Oktober 2006	10.966	65	11.031	494 ⁹
Fødevarerministeriet		13.503	683	14.186	670

3.5.2. De uvarslede kontrolbesøg er foretaget efter retssikkerhedslovens § 5, stk. 4, nr. 1, hvorefter øjemedet med tvangsindgrebets gennemførelse ville forspildes, og lovens § 5, stk. 4, nr. 3, der

⁷ Fødevarerministeriet har oplyst, at det ikke har været muligt præcist at redegøre for antallet af kontrolbesøg, der har været foretaget af jordbrugskommissionerne. Det skønnes, at der i hele 2006 har været udført ca. 20 kontrolbesøg, som er omfattet af retssikkerhedsloven.

⁸ Som nævnt henhørte Fødevarestyrelsen indtil november 2007 under Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggender.

⁹ I 14 af disse sager er baggrunden for politianmeldelse, at virksomhed ikke har givet de oplysninger til myndighederne, som der efter lovgivningen er pligt til.

giver adgang til at undlade forudgående underretning, hvis det er nødvendigt af hensyn til rigets udenrigspolitiske eller udenrigsøkonomiske interesser, herunder forholdet til EU.

Fødevarerministeriet har ikke modtaget indsigelser eller klager over varslede kontrolbesøg mv. Det er i den forbindelse oplyst, at der i nogle tilfælde, hvor det varslede tidspunkt ikke har passet en virksomhed, er fastsat et nyt tidspunkt for gennemførelsen af kontrolbesøget.

Fødevarerministeriet har oplyst, at tre uvarslede kontrolbesøg, som er udført af Plantedirektoratet, har givet anledning til indvendinger. Der har været ét tilfælde, hvor en landmand ikke ville være behjælpelig med at aflæse dyrenes identifikationsnummer (CKR-numre), som dog senere blev indsendt til direktoratet. I et andet tilfælde blev kontrolløren nægtet at fotografere en syg ko, og i et tredje tilfælde blev et kontrolbesøg afbrudt, men besøget blev dog senere gennemført.

Der har ikke inden for andre af Fødevarerministeriets områder været fremsat indsigelser eller klager i forbindelse med gennemførelse af uvarslede besøg.

Fødevarerministeriet har oplyst, at det inden for visse af ministeriets områder – især Plantedirektoratets kontrolvirksomhed – er erfaringen, at retssikkerhedsloven giver anledning til en større administrativ arbejdsbyrde, idet kontrolbesøgene tager længere tid på grund af de øgede krav til dokumentation. Dette opvejes imidlertid af muligheden for at informere borgerne om de gældende regler og en bedre kontrol.

Inden for Plantedirektoratets område er det endvidere indtrykket, at borgerne ikke har særlig fokus på retssikkerhedsloven og er irriterede over mængden af tilsendte breve og papirer.

Fiskeridirektoratet har oplyst, at det er direktoratets indtryk, at anvendelsen af retssikkerhedslovens regler generelt er blevet rutine både for de enheder i direktoratet, der udfører kontrolbesøg mv., og for borgerne og virksomhederne mv. Direktoratet har endvidere anført, at fiskere og virksomheder i praksis er velorienterede om reglerne.

For så vidt angår Fødevarerstyrelsens kontrolvirksomhed, har styrelsen oplyst, at den praktiske gennemførelse af retssikkerhedsloven tager udgangspunkt i de tilkendegivelser, som styrelsen fremkom med over for Folketingets Retsudvalg medio 2004, hvor styrelsen redegjorde for sine planer for implementering af loven. Der er blevet udarbejdet tre forskellige blanketter samt to breve, der samlet dækker alle styrelsens kontrolsubjekter. Der er endvidere blevet udarbejdet en informationspjece, som uddeles første gang, der udføres kontrol med et kontrolsubjekt. Fødevarerregionerne har oplyst, at flere virksomheder finder det irriterende og mærkværdigt, at de flere gange om året modtager en blanket om retssikkerhedsloven. Retssikkerhedsloven har i øvrigt ikke medført ændringer i Fødevarerstyrelsens praksis, herunder i forhold til hvorvidt og i givet fald på hvilket tidspunkt, der indgives politianmeldelse i en sag.

3.6. Justitsministeriets generelle vurdering af retssikkerhedslovens anvendelse i praksis

3.6.1. De ministerier, som Justitsministeriet har anmodet om oplysninger om praktiske erfaringer med retssikkerhedsloven, foretager tilsammen et meget betydeligt antal tvangsindgreb, der er omfattet af loven.

Der er ikke i de høringssvar, som Justitsministeriet har modtaget, rejst væsentlige spørgsmål i forhold til den praktiske anvendelse af retssikkerhedsloven. Ud af det samlede talmateriale er det kun sket i ganske få tilfælde, at virksomheder har fremsat indsigelse i forhold til såvel varslede som uvarslede kontrolbesøg. De varslede kontrolbesøg kan dog af og til give anledning til, at der anmodes om, at tidspunktet for gennemførelsen af kontrolbesøget flyttes.

Som det fremgår af pkt. 3.2-3.5 ovenfor, har nogle virksomheder og borgere dog givet udtryk for en vis utilfredshed med varslingsreglen i retssikkerhedslovens § 5. Det er bl.a. anført, at reglerne opfattes som bureaukratiske, og at reglerne giver anledning til irritation hos borgerne.

Som anført i retssikkerhedsredegørelsen fra februar 2007 fandtes der før retssikkerhedsloven ikke generelle regler i lovgivningen om forudgående skriftlig varslingsregler af kontrolbesøg mv. Formålet med varslingsreglerne er på den baggrund at tilgodese de berørte borgeres og virksomheders retssikkerhed på samme måde som forvaltningslovens regler om partshøring, således at de pågældende – medmindre f.eks. øjemedet ellers ville blive forspildt – kan være forberedt på et kommende kontrolbesøg og have lejlighed til at fremkomme med eventuelle indsigelser.

Som det også er anført i redegørelsen fra februar 2007, bygger retssikkerhedsloven således bl.a. på det synspunkt, at virksomhederne og borgerne kan have et retssikkerhedsmæssigt behov for på forhånd at blive orienteret om, at en forvaltningsmyndighed påtænker at foretage et tvangsindgreb, sådan at virksomhederne og borgerne har mulighed for at komme med indsigelser herimod og få vurderet sådanne indsigelser. Det er naturligvis uheldigt, hvis nogle virksomheder og borgere opfatter varslingsreglerne som besværlige eller bureaukratiske, men det er fortsat Justitsministeriets vurdering, at almindelige hensyn til virksomhedernes og borgernes retssikkerhed taler for en ordning af den nævnte karakter.

3.6.2. Som det fremgår af gennemgangen af anvendelsen af retssikkerhedsloven inden for Miljøministeriets område, har kommunerne anført, at det med retssikkerhedsloven er blevet vanskeligere med kort varsel at udføre mindre tilsyn og efterkomme ønsker fra virksomheder om, at tilsynet udføres med det samme. På den baggrund har en del kommuner foreslået, at varslingsperioden nedsættes til f.eks. 7 dage som hovedregel, og at telefonisk aftale om tilsyn skal kunne erstatte en varslingskrivelse.

Det bemærkes hertil, at bestemmelsen i retssikkerhedslovens § 5, stk. 4, nr. 2, hvorefter bestemmelserne i § 5, stk. 1-3, kan fraviges helt eller delvist, bl.a. hvis hensynet til parten selv taler for det, indebærer, at en myndighed i forbindelse med en forudgående underretning kan se bort fra

14-dages fristen, såfremt virksomheden samtykker i, at der gives underretning med en kortere frist, eller virksomheden selv anmoder om, at der straks gennemføres et kontrolbesøg mv. Det bemærkes endvidere, at skriftlighedskravet i § 5, stk. 2, ikke er til hinder for, at underretning efter omstændighederne kan ske f.eks. ved at sende en e-mail til den pågældende virksomhed (såfremt der i øvrigt er hjemmel til at anvende denne kommunikationsform i det enkelte tilfælde).

3.6.3. For så vidt angår det forholdsvis store antal uvarslede kontrolbesøg, som navnlig gennemføres inden for fødevarerområdet, kan Justitsministeriet henholde sig til det, som er anført herom i redegørelsen fra februar 2007. Her anføres bl.a., at

”Som nærmere redegjort for [...] ovenfor kan forudgående underretning bl.a. undlades, hvis øjemedet med tvangsindgrebets gennemførelse ellers ville forspildes, jf. retssikkerhedslovens § 5, stk. 4, nr. 1.

Om anvendelsesområdet for denne undtagelsesbestemmelse fremgår det af lovforslagets bemærkninger og justitsministerens besvarelse af spørgsmål 10 og 11 af 9. januar 2004 fra Folketingets Retsudvalg (L 96 - bilag 24), at den ikke kun finder anvendelse, hvis det ud fra de konkrete omstændigheder skønnes, at formålet med et kontrolbesøg ellers ville være forspildt. Bestemmelsen finder således også anvendelse i tilfælde, hvor det generelt må antages, at øjemedet med kontrollen ville blive forspildt, hvis den pågældende borger eller virksomhed var ”advaret” forinden. Hermed sigtes der bl.a. til tilfælde, hvor et kontrolbesøg mv. efter sin generelle karakter vil gå ud på at kontrollere et ”øjebliksbillede”, f.eks. hygiejnetilstanden i en restaurant eller i en fødevarer virksomhed.

Særligt med hensyn til fødevarerområdet bemærkes, at det under behandlingen af lovforslag nr. L 96 blev forudsat, at der også efter gennemførelsen af loven vil kunne foretages et stort antal uvarslede kontrolbesøg mv. Fødevarerministeriet oplyste i den forbindelse, at ca. 18 pct. af de kontrolbesøg, som Fødevarerministeriet årligt udfører, var anmeldt forinden, og at ca. 82 pct. ikke var anmeldt. Det blev tilkendegivet, at Fødevarerministeriet efter gennemførelsen af retssikkerhedsloven grundlæggende ville have samme muligheder for at udøve kontrol som hidtil,¹⁰ og det blev under behandlingen af lovforslaget oplyst, at der ikke kunne forventes at blive tale om nogen nævneværdig stigning i antallet af forhånds anmeldte tilsyn.¹¹ Der kan i den forbindelse også henvises til, at kontrolbesøgene på fødevarerområdet som følge af de gældende EU-regler som altovervejende hovedregel skal foretages uanmeldt. Som nævnt giver retssikkerhedslovens § 5, stk. 4, nr. 3, hjemmel til at undlade forudgående underretning, hvis det er nødvendigt af hensyn til rigets udenrigspolitiske eller udenrigsøkonomiske interesser, herunder forholdet til EU.”

På den baggrund giver det forholdsvis store antal uvarslede kontrolbesøg ikke Justitsministeriet anledning til bemærkninger.

3.6.4. Det oplyste om antallet af politianmeldelser, der er foretaget af de forespurgte myndigheder, som foretager tvangsindgreb omfattet af retssikkerhedsloven, giver ikke Justitsministeriet anledning til bemærkninger.

3.6.5. Det bemærkes, at der endnu ikke foreligger oplysninger om myndighedernes erfaringer efter, at retssikkerhedsloven den 1. januar 2008 er udvidet til også at gælde i de tilfælde, hvor der stilles krav om forudgående retskendelse, hvilket bl.a. er tilfældet inden for konkurrenceområdet.

¹⁰ Der kan i det hele henvises til Fødevarerministeriets besvarelse af spørgsmål 8 af 11. december 2003 fra Folketingets Retsudvalg (L 96 - bilag 16).

¹¹ Der kan henvises til Justitsministeriets besvarelse af spørgsmål 12 af 21. januar 2004 fra Folketingets Retsudvalg (L 96 - bilag 37) og Fødevarerministeriets besvarelse af spørgsmål 44 af 30. januar 2004 fra Folketingets Retsudvalg (L 96 - bilag 47).

3.6.6. Det er på baggrund af de foreliggende oplysninger samlet set Justitsministeriets opfattelse, at der ikke er grundlag for at antage, at retssikkerhedsloven generelt har givet anledning til problemer i den periode, som ministeriernes høringssvar angår.

4. Oversigt over bestemmelser vedtaget efter 1. januar 2007¹² med hjemmel til at gennemføre tvangsindgreb, der er omfattet af retssikkerhedsloven

4.1. Generelt

Med udgangspunkt i princippet i grundlovens § 72 om boligens ukrænkelighed tilstræber Justitsministeriet i forbindelse med den lovtekniske gennemgang af andre ministeriers lovforslag, at der ikke unødigt medtages bestemmelser, der gør det muligt for offentlige myndigheder at skaffe sig adgang til privat ejendom.

I den forbindelse kan der henvises til Justitsministeriets vejledning om lov kvalitet fra 2005, side 39, hvor det bl.a. er anført, at det i hvert enkelt tilfælde nøje må overvejes, om det overhovedet er nødvendigt – med eller uden retskendelse – at tillægge offentlige myndigheder adgang til privat ejendom, herunder om andre og mindre indgribende kontrolforanstaltninger kan anses for tilstrækkelige. Endvidere er det anført, at hvis der er behov for en sådan adgang, bør omfanget heraf begrænses mest muligt, f.eks. ved at der alene gives adgang til forretningslokaler, mens private boliger holdes udenfor. Endelig fremgår det af vejledningen og § 11 i Statsministeriets cirkulære nr. 159 af 16. september 1998, at der i bemærkningerne til en sådan bestemmelse bør gives en begrundelse for, hvorfor bestemmelsen er nødvendig, ligesom der bør gives en udførlig angivelse af bestemmelsens anvendelsesområde.

Justitsministeriet har anmodet samtlige ministerier om at oplyse, hvorvidt der efter den 1. januar 2007 og indtil 1. januar 2008 er gennemført lovgivning vedrørende forvaltningens adgang til at foretage tvangsindgreb omfattet af loven. Gennemgangen i pkt. 4.2-4.4 nedenfor bygger navnlig på de oplysninger, som Justitsministeriet i forlængelse heraf har modtaget fra ministerierne.

¹² Der er medtaget bestemmelser i lovgivningen, der er vedtaget i perioden 1. januar 2007 til 31. december 2007. I forbindelse med modtagelsen af ministeriernes høringssvar har Justitsministeriet kunne konstatere, at enkelte bestemmelser vedtaget i 2006, der indeholder adgang til at foretage tvangsindgreb omfattet af retssikkerhedsloven, ikke blev medtaget i den tilsvarende oversigt i redegørelsen fra februar 2007. Det drejer sig om § 71 i *lov om miljøgodkendelse mv. af husdyrbrug (lov nr. 1572 af 20. december 2006)*, hvorefter tilsynsmyndigheder har adgang til ejendom, papirer og dokumenter mv., som myndighederne tidligere har adgang til efter en tilsvarende bestemmelse i miljøbeskyttelsesloven, § 16, stk. 4, i *lov om administration af tilskud fra Den Europæiske Regionalfond og Den Europæiske Socialfond (lov nr. 1599 af 20. december 2006)*, der er en videreførelse af en hidtil tilsvarende bestemmelse, og § 8, stk. 2 og 3, i *lov nr. 548 af 8. juni 2006 om kommuners udførelse af opgaver for andre offentlige myndigheder og kommuners og regioners deltagelse i selskaber*, der trådte i kraft den 1. januar 2007, hvorefter Erhvervs- og Selskabsstyrelsen kan forlange, at et selskab, der er omfattet af loven, afgiver en række forskellige oplysninger til styrelsen.

4.2. Bestemmelser, der viderefører hidtidige tilsvarende bestemmelser

Der er i den nævnte periode vedtaget to lovbestemmelser, som giver forvaltningsmyndigheder adgang til at gennemføre tvangsindgreb, der er omfattet af retssikkerhedsloven, og som i det væsentlige har karakter af videreførelser af hidtidige bestemmelser. Det vil sige, at en lovbestemmelse om adgang til kontrolbesøg mv. ophæves og erstattes af en ny tilsvarende bestemmelse. Det drejer sig om § 11 i *lov om udvikling af landdistrikterne (lov nr. 316 af 31. marts 2007)* og § 11 i *lov om gødning og jordforbedringsmidler (lov nr. 318 af 31. marts 2007)*.

4.3. Bestemmelser, der udvider anvendelsesområde for gældende bestemmelser

Der er vedtaget én bestemmelse i 2007, der har til formål at udvide anvendelsesområdet for en allerede gældende bestemmelse, der giver forvaltningsmyndigheder adgang til kontrolbesøg mv. Det drejer sig om *luftfartslovens § 150 e (lov nr. 242 af 21. marts 2007)*, der indebærer, at luftfartsvæsenet – og efter lovændringen også andre myndigheder, som udfører tilsynsopgaver med hjemmel i loven – kan få adgang til luftfartøjer, anlæg og virksomheder. Baggrunden for lovændringen var at sikre, at Danmark lever op til EU-reglerne på luftfartsområdet.

4.4. Nye hjemler, der giver offentlige myndigheder adgang til at foretage tvangsindgreb, der er omfattet af retssikkerhedsloven

Siden den 1. januar 2007 er der vedtaget to bestemmelser, der giver offentlige myndigheder adgang til at foretage kontrolbesøg mv., som er omfattet af retssikkerhedsloven, og som der ikke hidtil har været adgang til at foretage.

Det drejer sig om § 29 a stk. 1, i *tinglysningsafgiftsloven (lov nr. 106 af 7. februar 2007)*, hvorefter told- og skatteforvaltningen har adgang til hos virksomheder, som er registreret som storkunder, hvis det skønnes nødvendigt, til enhver tid mod behørig legitimation uden retskendelse at foretage eftersyn i lokaler, der benyttes af virksomhederne og til at efterse virksomhedernes forretningsbøger, øvrige regnskabsmateriale og korrespondance mv., uanset om disse oplysninger opbevares på papir eller elektronisk. Det fremgår af lovforslagets bemærkninger (L 66, FT 2006-2007), at den hidtil gældende kontrolbestemmelse i tinglysningsafgiftslovens § 29, hvorefter SKAT kan kræve dokumenter udleveret med henblik på kontrol heraf, ikke giver myndighederne en reel håndhævelsesmulighed i forhold til virksomheder, der er registreret som storkunder (og som indebærer en såkaldt angivelsesordning). Det er derfor nødvendigt, at SKAT bl.a. kan foretage kontrolbesøg hos den enkelte storkunde for at gennemgå enkelttransaktioners afgiftsberigtigelse.

Det drejer sig desuden om *lov om røgfri miljøer (lov nr. 512 af 6. juni 2006)*, hvorefter Arbejdstilsynet som led i tilsynsvirksomheden efter arbejdsmiljøloven fører tilsyn med overholdelsen af lovgivningen om røgfri miljøer. Det indebærer, at Arbejdstilsynet ved varetagelsen af tilsynet efter lov om røgfri miljøer har adgang uden retskendelse til de arbejdssteder, som Arbejdstilsynet efter arbejdsmiljølovens regler har adgang til. Arbejdstilsynets medarbejdere har således uden retskendelse mod behørig legitimation til enhver tid adgang – om fornødent med politiets bistand – til offentlige og private arbejdssteder i det omfang, det er påkrævet, for at de kan varetage tilsynet med lovgivningen om røgfri miljøer.

Herudover kan det i øvrigt nævnes, at der efter det oplyste er vedtaget én bestemmelse, der indebærer en pligt til at meddele oplysninger til den offentlige forvaltning. Det drejer sig om § 2 i *lov nr. 571 af 6. juni 2007 om fremgangsmåden ved anmeldelse mv. af visse oplysninger hos Erhvervs- og Selskabsstyrelsen*, hvorefter styrelsen af en anmelder og af den, som sagen angår, kan forlange at få de oplysninger, som er nødvendige for, at der kan tages stilling til,

om lovgivningens betingelser for anmeldelse, registrering og offentliggørelse er overholdt. Retssikkerhedslovens kapitel 4 om retten til ikke at inkriminere sig selv vil finde anvendelse i forhold til pligten til at afgive sådanne oplysninger, jf. retssikkerhedslovens § 1, stk. 3.

5. Sammenfatning

Som det fremgår af pkt. 3 ovenfor, er det på baggrund af de foreliggende oplysninger samlet set Justitsministeriets opfattelse, at der ikke er grundlag for at antage, at retssikkerhedsloven generelt har givet anledning til væsentlige problemer i praksis i 2006. Det gælder både i forhold til de virksomheder mv., hvor der udføres kontrolbesøg, og i forhold til forvaltningsmyndighedernes tilrettelæggelse og udførelse af kontrolbesøg mv.

Som det fremgår af pkt. 4 ovenfor, er der i 2007 vedtaget fem bestemmelser, der giver forvaltningsmyndigheder adgang til at gennemføre tvangsindgreb, som er omfattet af retssikkerhedsloven. To af disse bestemmelser viderefører i det væsentlige hidtidige bestemmelser. En bestemmelse har haft til formål at udvide anvendelsesområdet for den gældende bestemmelse, hvorefter forvaltningsmyndigheder har adgang til gennemføre tvangsindgreb, som er omfattet af retssikkerhedsloven. Endelig er der i 2007 vedtaget to bestemmelser, som giver offentlige myndigheder en egentlig ny adgang til at foretage kontrolbesøg, der er omfattet af retssikkerhedsloven.

I forlængelse af det, der er anført under pkt. 4.1 ovenfor, vil Justitsministeriet fortsat med udgangspunkt i princippet i grundlovens § 72 om boligens ukrænkelighed i forbindelse med den lovtekniske gennemgang af andre ministeriers lovforslag tilstræbe, at der ikke unødigt medtages bestemmelser, der gør det muligt for offentlige myndigheder at skaffe sig adgang til privat ejendom.